

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

NEUVIÈME LÉGISLATURE

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 22 janvier 1992

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 janvier 1992

RAPPORT

F A I I

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER
UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE
LOI *relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux*,

PAR M. DIDIER MATHUS,

Député

PAR M. JACQUES THYRAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, sénateur, président ;
Gérard Couzes, député, vice-président ; Jacques Thyraud, sénateur, Didier Mathus, député,
rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Jean Chérioux, Daniel Hoettel, Etienne Dailly, Guy
Allouche, Robert Pages, sénateurs ; MM. Yves Durand, René Dosières, Marc Dolez,
Dominique Perben, André Santini, députés.

Membres suppléants : MM. Charles de Catoli, Michel Dreyfus-Schmidt,
Mme Jacqueline Flassse Cazalis, MM. Jean-Marie Guisot, Lucien Lanier, Bernard
Laurent, Louis Virapoulle, sénateurs ; MM. Marcel Charmant, François Mison, Jacques
Floch, Robert Pougade, Pascal Clément, Jean-Jacques Fivest, Jacques Brunhes, députés.

Voir les numéros

Assemblée nationale	1 ^{re} lecture	2270, 2415 et T.A. 572.
	2 ^{ème} lecture	2553.
Sénat	1 ^{re} lecture	183, 238, 239 et T.A. 96 (1991-1992).

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux s'est réunie le mercredi 22 janvier 1992, le matin au Palais du Luxembourg, puis, après une suspension de séance demandée par les députés afin de leur permettre d'étudier les modifications apportées par le Sénat, en fin d'après midi au Palais Bourbon.

Elle a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- *M. Jacques LARCHE, sénateur, président ;*
- *M. Gérard GOUZES, député, vice-président.*

La Commission a désigné *M. Jacques THYRAUD, sénateur,* et *M. Didier MATHUS, député,* respectivement rapporteurs pour le Sénat et l'Assemblée nationale.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat, a tout d'abord souligné que les points essentiels du dispositif adopté par le Sénat y avaient fait l'unanimité. Puis, il a présenté les principales divergences entre les deux assemblées.

Il a évoqué en premier lieu la création par le Sénat d'une caisse autonome de retraite des élus locaux. Après avoir rappelé que le texte du Gouvernement prévoyait, d'une part, et à juste titre, l'affiliation au régime général des élus qui cessaient leur activité professionnelle pour exercer un mandat local et, d'autre part, la constitution facultative d'une rente par capitalisation ainsi que l'extension du régime actuel de l'affiliation à l'IRCANTEC, il a indiqué que le Sénat jugeait inacceptable ces deux dernières formules. Il a rappelé que l'opposition du Sénat était fondée sur la non-représentation des élus au conseil d'administration de l'IRCANTEC et sur l'insuffisance notoire des retraites servies. Quant au régime de retraites par rente, le rapporteur pour le Sénat a estimé qu'il ne présenterait pas d'intérêt pour les élus avant une

vingtaine d'années et que son coût élevé risquait d'être dissuasif pour les petites communes.

Il a ensuite précisé que, dans le dispositif adopté par le Sénat, les cotisations versées précédemment à l'IRCA NTEC seraient transférées à la caisse autonome financée par les cotisations des affiliés et des collectivités locales ; ce dispositif comporte en outre un mécanisme de reconstitution de carrière et de cotisations facultatives à taux majoré. Après avoir rappelé que le rapport Debarge préconisait la création d'une caisse autonome, M. Jacques Thyraud a insisté sur la nécessité de mettre en place un régime adapté à la situation des maires des communes rurales qui, à la différence des élus des départements, des régions et de certaines grandes villes, perçoivent actuellement des pensions de retraite de réserves. Il a enfin précisé que le Sénat avait souhaité le maintien des systèmes de retraite institués par certaines grandes villes, les départements et la plupart des régions.

Le rapporteur pour le Sénat a ensuite présenté les modifications apportées par le Sénat à la dotation particulière instituée en faveur des communes rurales, fixée à un milliard de francs et réservée aux communes de moins de 2.000 habitants, en précisant qu'elle comporterait deux parts, dont l'une serait destinée à compenser la fraction de l'indemnité des maires correspondant à l'exercice de fonctions au nom de l'Etat et l'autre à couvrir pour partie les charges résultant de l'application du projet de loi. M. Jacques Thyraud a rappelé à ce sujet que nombre de maires renonçaient à percevoir, voire à demander, leur indemnité et qu'ils ne pouvaient de ce fait ni verser de cotisations, ni toucher de retraite.

Il a enfin évoqué les articles additionnels qu'en sa qualité de représentant constitutionnel des Français établis hors de France, le Sénat avait estimé opportun d'introduire, en vue d'améliorer le régime indemnitaire et les garanties d'exercice du mandat des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

M. Didier Mathus, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a noté les incidences d'une application très souple de l'article 40 de la Constitution au Sénat et a souhaité que l'examen des divergences entre les deux assemblées puisse déboucher sur un accord. Après avoir évoqué les positions différentes prises par celles-ci sur la dotation particulière de démocratisation des mandats locaux, sur les barèmes des indemnités et leur régime fiscal ainsi que sur les retraites, il s'est interrogé sur l'opportunité de s'engager dans la crea-

tion d'une caisse autonome a la veille d'un debat d'ampleur nationale sur l'avenir des systemes de retraite en France et rappelle la volonte constante manifestee par les pouvoirs publics de reduire le nombre de caisses autonomes.

Il a donc juge necessaire qu'avant toute discussion, la Commission examine la possibilite d'un accord sur la question de la retraite des elus.

M. Jacques Larche, president, s'est felicite de la qualite du debat auquel avait donne lieu l'examen au Senat d'un projet de loi a l'egard duquel il avait pourtant ete personnellement tres reticent. Puis il a reaffirme l'attachement de tous les senateurs a la creation de la caisse autonome de retraite des elus locaux.

M. Yves Durand a juge que, sur ce point, le dispositif du Senat etait en contradiction avec l'idee d'harmonisation des regimes qui donne actuellement le debat national sur l'avenir des systemes de retraite en France et s'est interroge par ailleurs sur les incidences que pourrait avoir dans l'opinion publique la creation d'un tel regime autonome, au benefice des elus.

M. Jean Chertoux a estime que les promesses faites aux maires des petites communes ne sauraient etre honorees par une simple generalisation du systeme I R C A N T E C qui leur est actuellement tres defavorable. Il a rappele que la deterioration de la situation financiere de cet organisme avait provoque une hausse considerable des cotisations sans que progresse pour autant le niveau des retraites versees. Il a estime que, dans le systeme prevu par le projet de loi, l'augmentation du montant des pensions ne pourrait resulter que de l'accroissement effectif des indemnites versees aux maires : or, les elus repugnent a demander a leur assemblee municipale de voter une telle augmentation. Il a cependant reconnu le caractere positif de la disposition prevoyant l'affiliation a l'assurance vieillesse du regime general des elus qui cessent leur activite professionnelle pour exercer leur mandat.

M. Andre Santini a note qu'en depot des efforts consentis par le Gouvernement pour ameliorer le texte initial et accepter certaines des modifications qui lui ont ete apportees, la question des retraites constituait un point de blocage et risquait de provoquer de tres grandes deceptions. Il a donc juge que la meilleure solution pour le Gouvernement consisterait a retirer son texte

M. Gerard Gouzes a souligne l'importance des modifications apportees au texte par l'Assemblée nationale, y compris dans le domaine des retraites.

La Commission, consultee sur la creation d'une caisse autonome de retraite des elus, en a adopte le principe par sept voix contre cinq et deux abstentions.

Elle a ensuite aborde l'examen de l'article 36 relatif au regime fiscal de l'indemnité parlementaire.

M. Didier Mathus a demande que soit retenu le texte de l'Assemblée nationale qui soumet l'indemnité parlementaire à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun, étant entendu que la loi de finances pour 1993 determinera non seulement la date d'entrée en vigueur de cette disposition, mais également ses modalités.

M. Jacques Thyraud a observe que le Senat avait retenu le mecanisme du prelevement forfaitaire liberatoire par coherence avec la position prise sur les indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux.

M. Etienne Dailly, faisant remarquer qu'il n'y avait pas de droit commun de l'impôt sur le revenu, mais pas moins de huit regimes differents, a suggere qu'il soit precise que l'indemnité parlementaire est imposable dans les conditions de droit commun des traitements. Il a craint qu'en l'absence d'une telle précision et conformement a l'article 92 du code general des impôts, l'administration fiscale decide de soumettre désormais cette indemnité au regime applicable aux benefices non commerciaux.

Pour *M. Yves Durand*, l'indemnité parlementaire n'étant ni un traitement ni un salaire, cette redaction n'a pas paru devoir être retenue.

M. Jean Jacques Hyst a estime que seul le caractere forfaitaire ou non de l'imposition etait un probleme reel.

Au terme de cette discussion, *M. Jacques Thyraud* a declare qu'il était inconcevable vis-a-vis des elus locaux, de faire échouer la commission mixte paritaire sur un debat totalement extérieur aux conditions d'exercice des mandats locaux et que, pour cette raison, il se ralliait au texte de l'Assemblée nationale.

Celui ci, mis aux voix, a été adopté par la commission mixte paritaire.

La Commission a examiné ensuite le paragraphe III de l'article 17 relatif au régime fiscal des indemnités allouées par les conseils municipaux.

M. Jean Jacques Hyest s'est prononcé en faveur de la rédaction retenue par le Sénat pour le début du paragraphe III qui fixe, pour chaque catégorie de communes, la partie de l'indemnité de fonction considérée comme représentative de frais.

M. Didier Mathus s'est déclaré hostile tant à la fixation par la loi du barème qu'au prélèvement libératoire et a plaidé pour l'adoption sans modification du texte de l'Assemblée nationale.

M. Jacques Thyraud a considéré qu'il était contraire à la Constitution et aux principes de la décentralisation que la fraction des indemnités de fonction représentative de frais d'emplois soit fixée par le pouvoir exécutif. Il s'est en revanche déclaré prêt à renoncer au prélèvement libératoire pour permettre un accord au sein de la commission mixte.

M. René Dostère a insisté sur le fait que la prise en compte, souhaitée par l'Assemblée nationale, des avantages en nature dans l'assiette des indemnités soumises à l'impôt ne pouvait être faite que par voie réglementaire.

M. André Santini a souligné les risques d'inquisition fiscale contenus dans le texte de l'Assemblée nationale, alors que les avantages en nature ne concernent qu'une minorité d'élus.

Après avoir été consultée successivement sur les textes de l'Assemblée et du Sénat pour le paragraphe III de l'article 17 et n'avoir adopté ni l'un ni l'autre par partage égal des voix, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle n'était pas en mesure de parvenir à un accord sur les dispositions du projet de loi restant en discussion.